

安全理事会

Distr.: General
9 October 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于妇女与和平与安全的报告*

一. 导言

1. 本报告是根据2010年10月26日安全理事会主席声明(S/PRST/2010/22)提交的，安全理事会在该主席声明中要求提交关于第1325(2000)号决议执行情况的年度报告；也是根据第2122(2013)号决议提交的，安理会在决议中要求介绍妇女与和平与安全议程各个方面的最新进展情况、差距和挑战。报告强调了过去一年的显著成就和趋势，同时说明了重点承诺的兑现仍然薄弱，并提请注意出现停滞或倒退的领域。报告显示，在妇女切实参与解决冲突方面仍然面临重大挑战。我们继续目睹在冲突中严重不尊重国际人权和人道主义法的情况，特别是在这些冲突涉及严重侵犯妇女人权的情况下。在许多情况下，司法、追索和赔偿仍然遥不可及。妇女和女孩仍然无法获得基本服务和谋生机会，使她们面临更大的风险，威胁到社区的短期和长期复原力。这些事态发展以及对妇女人权维护者日益增加的威胁，从根本上破坏了预防冲突和维持和平的全球努力。

2. 2020年，联合国、会员国、区域组织和民间社会将纪念第1325(2000)号决议通过二十周年。这一里程碑的到来和周年纪念本身提供了重要的机会，可以借此圈点和评估进展情况，并修订战略，以便在2020年之前和之后取得成果。根据我去年的承诺(见S/2017/861)，同时为2020年做准备，本报告特别侧重于妇女切实参与和平进程和在和平进程中的代表性以及和平协定的执行情况。对这一领域的趋势、良好做法和挑战提供了详细介绍，就如何应对妇女在解决冲突努力中代表性持续不足的问题提出了建议。报告随后提供了妇女与和平与安全指标的最新情况和进展情况以及2015年三次和平与安全审查的建议，包括关于安全理事会第1325(2000)号决议和第2242(2015)号决议执行情况的全球研究。[1]

* 本报告是在与相关实体最终核实后提交的。

[1] 拉迪卡·库马拉斯瓦米，《预防冲突、改革司法、保障和平：关于执行联合国安全理事会第1325(2000)号决议的全球研究》(联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2015年)。

18-16827 (C)   181018   181018







3. 报告是基于联合国系统实体(包括和平行动和联合国国家工作队)的数据和分析，以及会员国、区域组织和民间社会提供的资料，以及其它全球公认的数据来源的分析结果。

二. 三次和平与安全审查的后续行动

4. 去年，国际社会继续面临暴力、不平等和不公正阻碍和平的世界形势。正在经历某种形式的暴力冲突的国家的数量比过去 30 年中任何时候都多。[2] 战争、暴力和迫害连续第五年将世界范围内的被迫流离失所人数推到新高，截至 2017 年底，有 6 850 万人流离失所。[3]

5. 即使在和平取得令人印象深刻的进展，包括在两性平等方面做出相应令人印象深刻的努力和投资的地方，由于治理、安全和社会支持系统受到侵蚀，资金以及政界和媒体关注发生转移，新的和针对具体性别的暴力激增。例如，在哥伦比亚，2016 年《和平协定》及其后续行动通过强有力的性别平等语言和妇女民间社会的参与提供了激励，对人权维护者的威胁和杀害随着新武装团体的出现[4] 和杀害妇女事件的增加而增加。与此同时，处于冻结状态和旷日持久的危机和冲突仍然需要我们的持续关注和承诺。例如，在刚果民主共和国，持续和复杂的人道主义及和平与安全危机继续存在，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会对两性平等的援助仅为人均 8 美元。[5] 联合国去年也记录了 800 多起与冲突相关的性暴力案件——比 2016 年增加了 56%(见 S/2018/250)。

6. 在和平与安全、人权和两性平等的最基本承诺方面缺乏进展，这令我仍然感到关切。为以可持续的方式应对本报告中强调的挑战，需要我们的创造力和长期承诺，超越对妇女与和平与安全采取一次性项目方法，实现系统和结构变革。作为报告的序言，我强调了我已经并将继续优先考虑的四个关键领域。

A. 妇女与和平与安全促进预防与和平

7. 我把预防放在优先地位，包括把两性平等和妇女实质性的参与放在所有预防冲突和维持和平努力的中心。研究继续表明，性别平等与抵御和预防冲突之间存在直接联系(见 S/2017/861，第 1 段)。暴力侵害妇女行为不仅是暴力行为的预警信号，[6] 也可以表明更广泛的国际法律义务是否可能得到遵守，对妇女的暴力程

[2] 联合国和世界银行，《和平之路：防止暴力冲突的包容性办法》(华盛顿特区，世界银行，2018 年)，第 12 页。

[3] 联合国难民事务高级专员公署，《全球趋势：2017 年强迫流离失所情况》(2018 年，日内瓦)。

[4] 截至 2018 年 8 月，哥伦比亚有 14 名妇女人权维护者被杀害，其中 3 名受害者来自男女同性恋、双性恋和变性者社群。

[5] 经合组织发展援助委员会的数据(2012-2013 年)。

[6] Thomas Graham Jr.等人，“Putting women in their place”，*Baker Center Journal of Applied Public Policy*，vol.I，No.I(2007)；and United Nations and World Bank，Pathways for Peace，第 116 页。

度越高，遵守程度越低。[7] 此外，包括两性平等在内的人权标准较低的国家更有可能出现军事化和国家间暴力争端。[8]

8. 将近 20 年来，通过实施《妇女与和平与安全议程》产生了大量直接有助于预防冲突和危机的政策和方案选择。然而，在现阶段，这些努力需要更多、更有创意和更持续的政治支持和资金，还要求执行 2015 年和平与安全审查的相关建议。我相信，如果会员国和联合国能够承担起这项任务，真正履行妇女与和平与安全承诺，和平的潜力是巨大的。

B. 和平与安全中的性别均等

9. 妇女在和平与安全努力中的代表性是衡量妇女与和平与安全承诺，特别是妇女在和平行动中的代表性和切实参与的一个重要尺度。一年前，我启动了我的全系统性别均等战略，特别注重和平行动。正是在这些环境中，妇女占比最低，变化速度最慢，对我们的有效性和可信度的潜在影响仍然至关重要。我很高兴地报告最高级别的进展情况。[9] 今年，我们在我的高级管理小组[10] 和驻地协调员中实现了两性均等。在取得这些成就的同时，也挑战了人们对妇女传统角色的看法。2018 年 3 月，我任命了政治事务部的第一位女性主管，截至 2018 年 9 月，在维持和平行动部和政治事务部领导或共同领导的特派团的主管和副主管中，女性占 41%。去年，D-2 级女性占比从 17%增加到 24%。

10. 我致力于解决任命妇女担任调解和斡旋职能方面进展有限的问题。我最近任命妇女担任我的缅甸问题特使、参加日内瓦国际讨论的联合国代表以及塞浦路斯问题临时特别咨询人。这一进展表明，妇女领导人是可以找到的，通过真正的承诺和政治意愿，可以迅速提高妇女的代表性。

11. 然而，我们和平行动中的现实是，各级妇女的人数停滞不前，事实上，由于几个特派团即将缩编，未来几年有可能逐步减少。例如，截至 2017 年 12 月，妇女仅占联合国阿富汗援助团国际工作人员的 32%，联合国志愿人员的 38%，本国专业干事 11%，当地工作人员的 7%(见 A/72/888-S/2018/539，第 54 段)。对此，特派团采取了特别措施，通过降低三年初级经验要求，消除本国女性工作人员面临的障碍。我欢迎此类作法。鉴于目前面临的挑战，我已请我的高级领导立即成立一个工作组，研究在和平行动中执行两性均等战略的紧急措施。此事十分紧急，影响联合国信誉和效力的紧急情况，需要采取果断行动。在我们应对这一挑战时，我希望得到会员国的支持。

---

[7] Valerie Hudson 等人，*Sex and World Peace*(New York，Columbia University Press，2012)；联合国和世界银行，《和平之路》，第 116 页。

[8] Siân Herbert，Governance and Social Development Research Center，Links between gender-based violence and outbreaks of violent conflict(2014)。

[9] 见 https://www.un.org/gender/。

[10] 目前，45 名成员中有 26 名是妇女。

12. 维持和平行动和军警人员仍然是联合国最引人注目的代表，每天直接与社区打交道。虽然被委任为为特遣队指挥官的妇女人数有所增加，一些特派团现在有女警察和军事维和人员网络以及军事和警察性别顾问，但总人数仍然持续偏低，令人无法接受，截至 2017 年 12 月，妇女在军队和警察中的比例分别为 4%和 10%。截至 2018 年 7 月，16 个警察部门中有 3 个(19%)[11] 有女性负责人，只有一名女性军事部队指挥官。[12] 有针对性的努力，如联合国警察牵头的旨在提高女性警官在联合国维和行动和特别政治任务参与度的女性高级警官课程和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)牵头的女性军官培训课程，继续成为改善这些数字的重要机制。我欢迎加拿大政府的埃尔西倡议创新性地发挥领导作用，以加快我们在妇女切实参与和平行动方面的努力，包括根据安全理事会第 2242(2015)号决议鼓励更多的部署。联合国期待着就这一倡议建立伙伴关系，包括通过新成立的新的多伙伴信托基金。

13. 高级职位的一个重要通道以及对执行妇女与和平与安全承诺的影响因素，是妇女在国家行政机构中的存在。我呼吁会员国提名性别均衡的高级职位候选人名单，并消除妇女参与国家一级民选和委任职位的障碍。2018 年 4 月，在 193 名驻纽约联合国大使级会员国常驻代表中，只有 40 名女性(22.5%)。在安全理事会的 15 个席位中，有三个席位(波兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)由女大使填补。

14. 实现性别均等还需要作出超越数字的努力，改变各种形式的歧视和性别偏见的专业和机构文化，包括制度化的政策和做法以及个人有意识和无意识的偏见。[13] 我们必须采取整体性办法，并根据证据采取行动，[14] 消除最明显的排斥做法，以及悄悄损害担任各级职务的妇女并助长性骚扰、性剥削和性虐待以及其他滥用权力行为的做法。我相信，通过对性别均等采取全面的办法，明确指示所有高级领导人和工作人员充当性别平等的倡导者，以及下文概述的性别平等主流化方面的相应变革措施，联合国将更有能力支持会员国实现妇女与和平与安全承诺，并将改变本组织根深蒂固的男女有别的权力关系和体制文化。

C. 终结性剥削、性虐待和性骚扰

15. 我仍然致力于结束本组织内一切形式的性剥削和性虐待。我关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的最新报告(A/72/751 和 A/72/751/Corr.1)概述了本组织采取的措施以及关于指控和调查的数据。2017 年，共有 62 项针对部署在 10 个维持和平特派团和 1 个特别政治任务的人员的指控报告。[15] 此外，联合国其他实

---

[11] 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动、联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合国驻塞浦路斯维持和平部队。

[12] 联合国停战监督组织。

[13] 联合国全系统性别均等战略(2017 年)，第 4、10、19 和 25 页。

[14] 同上，第 4 页。

[15] 每项指控的细节见：https://conduct.unmissions.org。

体部署的人员报告了 75 项指控，一项报告的指控涉及根据安全理事会授权开展行动的非联合国国际部队人员。

16. 我将与我的改进联合国应对性剥削和性虐待问题特别协调员、受害者权利倡导者和会员国一起，继续在多个层面采取行动，采取一切适当措施防止和应对性剥削和性虐待，维护受害者的权利。为了营造一个安全和包容的工作环境，我也将解决性骚扰问题作为一个优先事项，并与我的高级管理人员一起承诺对性骚扰实行零容忍。[16]

17. 我呼吁会员国支持我们努力消除根源和风险因素，包括采取行动，结束有罪不罚、滥用权力和性别不平等文化。我还再次呼吁会员国迅速部署具有适当专门知识的国家调查官员，以处理指控，确保调查符合国际标准，同意与联合国联合调查，在有可信证据的情况下起诉被指控的犯罪人，并根据犯罪的严重程度制裁犯罪人。我还呼吁会员国确保受害者的安全、尊严和福祉，并向他们提供赔偿。

D. 将性别平等观念纳入和平与安全的主流

18. 在缺乏性别视角的受冲突影响环境中进行的分析是片面的，可能导致有缺陷的分析和规划，这可能对整个社会产生有害和长期的影响。将性别观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流是本组织的一项长期承诺，要求联合国各实体确保所有计划的行动包含对妇女和女孩的影响进行有针对性的评估。它确保妇女和女孩不仅是联合国工作的平等受益者，也是平等的伙伴。对性别平等问题有敏感认识的分析要求我们质疑和揭露妇女和女孩经历的不平等的权力运作以及各种形式歧视、暴力和虐待的性别特性。

19. 自去年以来，联合国加强了工作，对冲突和危机局势进行联合分析，为战略规划工具提供信息，我继续要求在执行委员会的讨论中体现性别视角。在本报告所述期间，通过维持和平行动部和妇女署的领导，试行了一项关于过渡背景下促进性别平等的冲突分析的联合倡议。在 2018 年上半年在海地、利比里亚和达尔富尔开展的三个试点中，所有参与和平行动的联合国实体都参与了共同分析，旨在确定过渡、缩编和相关基准的规划选项和战略成果。初步调查结果证实，本组织促进性别平等的冲突分析能力不一致，也很薄弱。吸取的主要经验教训包括：第一，必须确保性别平等和妇女与和平与安全优先事项纳入总体冲突分析进程，而不是作为独立或平行的进程运行；第二，这些进程的质量直接取决于包括妇女组织和代表在内的各种伙伴和受益者的包容和参与程度。

20. 例如，最近通过中非共和国维持和平特派团进行的联合国对性别平等问题敏感的冲突分析的一个例子暴露了各种各样的妇女人权和赋权问题，这些问题将阻碍可持续和平，包括作为根本原因的政治边缘化、丈夫在冲突中离开她们或被杀害的妇女无家可归的风险、寡妇对土地继承权的要求被拒绝、女性户主家庭的数量不断增加以及妇女组织作为社区一级调解行为者的重要性。

[16] 就最近举行的行政首长协调理事会会议给记者的说明(2018 年 5 月 4 日，纽约)。

21. 为了有效执行本组织的和平与安全任务，需要投资于专门的高级技术支持和全系统必要的性别平等问题专门知识。作为我自己承诺的一部分，在秘书长办公厅内，我委托我的政策问题高级顾问指导我们与性别和妇女与和平与安全议程有关的努力。我感到关切的是，专门提供这种专门知识和咨询服务的本已有限的性别平等问题员额继续被削减和降级，包括在特派团环境和脆弱环境中，我将要求我的高级领导层同样优先考虑这类专门知识。

22. 为了支持本组织努力促进和平行动中的两性平等，维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部继续努力改善两性平等顾问和专家的可用性。这包括总部和外地特派团的两性平等股，以及各实体负责与两性平等、妇女与和平与安全有关的兼职工作人员的两性平等协调中心网络。2017 年，政治事务部在 12 个外地特派团或特使办公室共委派了 25 名性别平等顾问，[17] 其中 4 人(16%)属于高级别人员(P-5 及以上)，7 人是 P-4 级(28%)，一半以上(56%)是 P-3 级或以下。[18] 就维持和平行动部而言，在 15 个维持和平特派团中，有 9 个设有性别平等股，但根据 2015 年和平与安全审查的建议，只有 4 个设有性别平等问题高级顾问。此外，这些单位有 53 名性别平等问题顾问和官员。还有 12 名警察性别平等和性暴力及基于性别的暴力问题顾问；18 名军事性别平等和保护问题顾问；部署在海地和南苏丹的两个专门负责性暴力和基于性别的暴力的联合国警察小组；已有 21 名妇女保护顾问部署到七个特派团(见 S/2018/250，第 4 段)。

23. 除和平行动外，联合国国家工作队的各个成员，特别是妇女署，继续为履行妇女与和平与安全承诺提供专门支持。妇女署在总共 82 个国家，包括 28 个冲突中和冲突后国家保持存在，[19] 并继续在 65 个国家执行一系列和平、安全和人道主义倡议。

24. 我们的分析还必须超越冲突的驱动因素，包含和平与稳定的驱动因素。包容性和促进性别平等的冲突与和平分析应在确定包容性公共政策、建设和平、发展以及和平与安全安排的现有国家和地方能力和作用方面发挥重要作用，并有助于为稳定和持久和平奠定基础。在试点倡议的基础上，我鼓励联合国系统持续实施高质量、针对具体情况和具有包容性的政治和冲突分析的最低要求，以性别优先事项为中心。我鼓励所有实体参与这一试点工作，并将高质量的性别分析作为规划和实施所有阶段的最低要求纳入其在这一领域的努力。

[17] 在本报告中，仅报告了最低工作人员人数为 10 名专业人员的特别政治任务。在 17 个特派团中，2017 年有 3 个特派团没有全职性别平等顾问：中东和平进程协调员办事处、联合国中亚预防外交区域中心和秘书长塞浦路斯问题特别顾问办公室。

[18] 四名 P-3 级工作人员，3 名 P-2 级工作人员，其余 7 名 P-1 或一般事务级工作人员。

[19] 就本报告而言，这包括安全理事会目前处理中的项目以及 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日期间安理会在正式会议上审议的议程项目；2017 年有维持和平或政治特派团的国家，以及 2017 年从建设和平基金获得方案资金的国家。

三. 妇女领导和切实参与解决冲突

25. 在和平政治解决冲突的谈判努力中，包括在为创造切入点或减轻冲突影响而开展的进程中，妇女代表比例仍然不足或没有代表。尽管妇女在解决冲突的所有努力中，包括人道主义援助准入协议、停火和相应的发展努力中，继续发挥重要作用，但她们取得的成功往往得不到承认，她们从事的工作多数并未使她们得以参与随后的政治进程。1990 年至 2017 年期间，在所有主要和平进程中，妇女仅占调解员的 2%，谈判人员的 8%，证人和签字人的 5%。[20] 自 2015 年的审查结果和全球研究结果公布以来，妇女在领导和切实参与和平进程方面代表人数不足、进展不佳的情况一直在不断加剧，在衡量妇女如何在一贯由男性主导的进程中贡献自身经验和想法、发挥影响力方面所面临的相应挑战，也在不断增加。[21]

26. 本节着重介绍联合国、会员国、区域组织和民间社会如何共同努力提高妇女的代表性和切实参与。这需要：(a) 承认我们为解决冲突而做出的努力其性质正在发生变化，需要以包容方式解决和预防冲突；(b) 处理持续阻碍妇女切实参与的各种障碍，包括制度性歧视、性别偏见及不承认妇女全面享有人权等；(c) 纠正联合国在将妇女人权和性别观点纳入所有工作领域主流方面的执行不力；(d) 承认妇女作为调解者的专门知识；(e) 在和平协议中列入对性别问题敏感的条款；制定执行和平协议的具体方式和机制，使妇女，包括青年妇女能够切实参与设计、监测和执行。[22]

27. 我希望本节能促使相关利益攸关方认真审议和采取行动，给民间社会以直接支持，促进性别平等，推动妇女有影响力地参与和平进程和解决冲突。本节内容参考了妇女署 2018 年 5 月举办的专家组讨论的内容，[23] 有 50 多名不同专家和实践者参加了这次讨论。他们的意见和建议参照了波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、格鲁吉亚、肯尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、菲律宾、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达、也门、科索沃[24] 的经验和做法。

28. 在我们现阶段，采用仅侧重于“和平谈判桌”传统理念的办法和战略是不够的。和平进程往往停滞不前或只推进到出台冲突管理机制。今天的冲突也日益区域化且往往不对称，某些反应措施强调反恐行动和进程，却不强调国际人权和人道主义法标准(见 A/72/495)。虽然目前旨在解决冲突的进程包括和平进程，但也

[20] 对外关系理事会，“妇女参与和平进程”。

[21] Coomaraswamy，Preventing Conflict；and Thania Paffenholz and others，Making Women Count - Not Just Counting Women：Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations (Geneva Graduate Institute of International and Development Studies and UN- Women，2016)。

[22] 妇女署，“Young women in peace and security：at the intersection of the YPS and WPS agendas” (New York，2017)。

[23] 妇女署，《妇女切实参与和平谈判和执行和平协议问题专家组会议》，妇女署 2018 年 5 月 16 日至 17 日在纽约召开的会议的报告。可查阅：http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/10/egm-report-womens-meaningful-participation-in-negotiating-peace#view。

[24] 提及科索沃时，应结合第 1244(1999)决议加以理解。

包括：人道主义援助准入协议，例如在阿拉伯叙利亚共和国谈判达成的协议；停火，例如在也门谈判达成的停火；发展计划，如联合国萨赫勒支助计划；[25] 以及在反恐领域采取的措施，如在乍得湖流域采取的“甄别”、起诉、恢复和重返社会等措施。[26] 联合国和会员国必须在执行这些不同机制和进程时，准备好应对本节所述促进及制约妇女切实参与的所有不同因素，包括通过将性别观点纳入主流。

29. 妇女有平等权利参与所有预防和解决冲突的努力。除此之外，她们的切实参与还会对结果产生具体影响。在妇女参与权方面，提出“切实”一词的用意是质疑让妇女表面上参与而不真正给她们机会影响结果的做法。在某些情况下，这种做法表现为专为妇女的参与设立平行进程或咨询机构，使她们无法对主要进程和成果做出贡献。然而，需要明确的是，正如 PAIMAN 校友信托基金共同创办人 Mossarat Qadeem 最近在给安全理事会的通报中强调的，排斥妇女不是文化问题，而是权力问题。妇女的切实参与往往因此受到阻碍。[27]

30. 我对 2018 年 5 月专家组会议确定的妇女参与的主要障碍感到关切，尽管并不感到意外。这些障碍是：制度性性别偏见和歧视、性暴力和性别暴力的持续高度流行、妇女缺乏经济、社会和文化权利、冲突前妇女的政治参与程度低，以及妇女和女孩持续遭受贫困、粮食无保障、不平等和剥夺。

31. 如果我们要取得进展，就必须从妇女人权和阻碍实现这些权利的制度入手。即使谈判过程具有包容性并接受妇女代表的多元性，也不一定就能实现性别平等。在某些情况下，就算性别平等倡导者，包括妇女和男子在内，能够成功纳入和实施变革性妇女权利和性别平等议程，这些成果也往往会面临冲突各方、国际行为体和社区成员的强烈抵制和反弹。

32. 我鼓励会员国支持妇女在地方、国家和区域和平进程中享有平等地位。这包括，要求和倡导妇女民间社会组织切实参与各进程并发挥影响力，要求和倡导妇女享有与男子同等的机会并在同等水平上参与形成和做出决策的过程，发挥核心作用；建立专门用于全面解决妇女和女孩人权和性别平等问题的平台和机制，特别是与预防相关的平台和机制；并从一开始就纳入性别专门知识和促进性别平等的分析。投资于妇女和男子在筹备进程和包容性进程设计方面的能力建设，特别是针对那些负责把关和在决策职位上的人，这是至关重要的。

33. 有一种常见的做法，即让妇女太晚加入进程，或经常是让她们象征性地参与进程，意思一下而已。我们必须制止这种做法。这一点也是至关重要的。我鼓励采取切实可行的创新措施来消除障碍，例如提供差旅费、儿童保育、岗位流动性和翻译等。这包括建立快速反应供资机制，有能力批准紧急请求，从而增强妇女

[25] 联合国萨赫勒支助计划：共同努力建设一个繁荣与和平的萨赫勒(2018 年 5 月)。可查阅：https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/english_summary_report.pdf。

[26] 见安全理事会第 2396(2017)号决议。

[27] 见 http://webtv.un.org/meetings-events/security-council/watch/part-1-mediation-and-settlement-of-disputes-security-council-8334th-meeting/5828414277001/?term=。

在和平进程和相关活动中抓住关键机会的能力。美国国际开发署与全球发展公司 DAI 在缅甸建立的妇女参与基金就是这样一个例子。

34. 妇女若要影响和渗透到整个谈判进程，就必须参与谈判前进程。此外，各种调解活动之间需要改善联系、信息流动和反馈机制，以确保所作决定具有包容性，并植根于实地的现实情况。在许多进程中，妇女在地方一级做出的动员和调解努力，推动了重启会谈，预防了暴力升级，促进了对有需要者的援助。例如，在中非共和国和马里，妇女成功地推动了武装行为体之间为停止部族间紧张关系升级而进行的谈判，在巴基斯坦、斯里兰卡和也门，妇女促成了停火、人道主义援助准入与和平谈判。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，妇女成功地通过谈判达成当地停火，调解设立了平民安全区，并协调各种人道主义和救济举措。此外，在也门，妇女利用她们参与也门部落体系某些方面的悠久历史，在部落争端解决过程中发挥关键、积极的作用。[28] 然而，对这些努力的正式承认及妇女在正式和平进程中的参与仍然有限。[29]

35. 随着妇女、和平与安全议程的力量日益增强，在努力将性别平等视角纳入联合国预防冲突、解决冲突和保持和平的工作，并促进妇女在这些工作中切实参与和任职方面取得了进展。本组织有很大义务做到“言行一致”，我将与会员国协作，继续促进妇女在各项调解工作中的任职和切实参与，包括参加调解小组和在领导岗位上任职。

36. 2017 年，在联合国作为牵头或共同牵头调解人参与的 4 个调解进程中，有 3 个收到了提供性别平等专门知识的请求，并提供了这类专门知识，[30] 所有支持调解努力的联合国小组中都有妇女参加。与妇女民间社会组织的协商在 2016 年有所下降，但之后，在 2017 年期间支持的所有进程中，再次确保开展了这种协商。这包括秘书长叙利亚问题特使与妇女民间社会领导人通过叙利亚妇女咨询委员会和民间社会支助室的团体进行的定期磋商。还包括与塞浦路斯性别平等技术委员会的磋商，以及与西非和萨赫勒地区妇女、青年、和平与安全问题工作组的磋商。

37. 此外，自 2010 年以来，政治事务部编制了指南[31] 并提供培训，将性别平等和调解方面的承诺转化为实际行动。目前已有来自联合国秘书处、区域组织、会员国和民间社会的 200 多人参加了联合国关于性别平等和包容性调解进程的高级

[28] Hanan Tabbara and Garrett Rubin，“Women on the frontlines of conflict resolution and negotiation：community voices from Syria，Iraq and Yemen”，讨论文件(妇女署，2018 年，纽约)。

[29] 妇女署，“Syrian women’s peace efforts：crucial yet unrecognized”，2018 年 9 月 5 日。可查阅：http://arabstates.unwomen.org/en/news/stories/2018/9/syrian-women-peace-efforts。

[30] 日内瓦国际讨论会及关于塞浦路斯和阿拉伯叙利亚共和国的讨论会。联合国还向政府间发展管理局领导的南苏丹进程及非由联合国牵头或共同牵头的若干其他进程，提供了包括性别问题在内的广泛的技术专门知识。

[31] 联合国，《关于性别平等和包容性调解战略的指导意见》(2017 年，内罗毕)；《关于在停火和和平协议中处理冲突中性暴力问题的调解人指南》(2012 年，纽约)。

别研讨会，[32] 总部和特别政治任务的 300 多名工作人员接受了关于执行政治事务部妇女、和平与安全承诺的培训。强烈鼓励所有联合国牵头调解人及支持和平进程的工作人员利用战略和工具来设计对性别问题敏感的包容性调解战略，倡导妇女的切实参与，并将对性别问题敏感的条款纳入和平协议的所有专题领域。本组织将继续审查已开展的培训和已制定的指南所产生的影响，确保这能促进实现有效变革。

38. 维持和平特派团也支持了一系列进程。例如，在中非共和国，特派团与妇女合作推动地方和平协议的达成，如 3R 反叛团体与班巴里和布阿尔的自卫队之间的和平协议，并支持建立调解小组，其中 30%的成员为妇女。这些地方性努力继续为妇女参与国家和平与和解进程，包括非洲联盟领导的非洲倡议奠定基础。在苏丹达尔富尔，特派团支持与妇女进行协商，在实施全达尔富尔内部对话和协商的过程中纳入包容性解决办法。这些对话和协商的参与人员中现在有 30%为妇女。在南苏丹，特派团、参政妇女、妇女核心小组成员和民间社会组织，在重振协议高级别进程第二阶段开始前夕，联合动员起来，讨论妇女参与和平与政治进程的问题，并通过了一项联合公报，作为参加亚的斯亚贝巴重振协议高级别论坛的代表的一项重要参考，其中包括倡导将参与和平与政治进程的男女比例提高到 50:50。在科索沃，妇女通过米特罗维察妇女建立信任倡议来主导社区对话，对保持和平具有重要意义。

39. 自我上一次报告以来，妇女调解员网络(见 S/2017/861，第 17 段)继续发展，并在各区域之间建立联系，以直接应对在和平进程各个方面阻碍妇女切实参与并发挥影响力的各种障碍。这些网络是一个新运动的组成部分，该运动旨在提高妇女在整个和平进程中的影响力，从冲突分析到预防性外交，再到建立和平和冲突后建设和平与实现和解。

40. 2018 年 3 月，来自若干区域网络的代表在奥斯陆与其他主要调解行为体举行会议，目的是改善协调和相互支持。我的调解问题高级别咨询委员会的 3 名成员也出席了会议。会议强调必须加强基层、地方一级由妇女主导的调解与国家、全球层面的进程之间的联系。为此设立了一个联络小组，由各个区域网络派代表组成。诸如 FemWise Africa 等单独的网络，在实施方面取得了进展，并积极促进区域建立和平的努力。

41. 与这些网络的发展相关联的是全球越来越多的人认识到，需要超越只求“停止枪炮”的方式，而转向有助于建立积极和平的进程——这一概念包括负责任和包容性的治理、免受人身伤害以及充分享受其他不可侵犯的人权。必须在调解网络和政府机构，包括参与和平与安全进程的机构之间建立强有力的开放沟通渠道。虽然这种调解网络为一个重要目的服务，但它们不应成为一种为妇女而设的平行结构，也不应加深妇女的边缘化。它们不应仅仅侧重于妇女的能力建设，而应侧重于继续采取联合行动，提高和平与安全进程包容各方并快速应对所有人需求的能力。

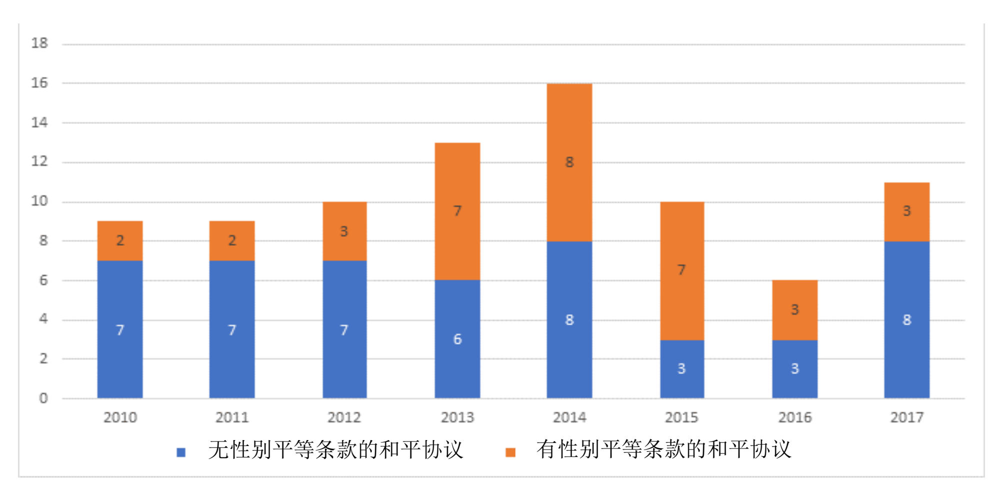
[32] 2017 年，研讨会由芬兰危机管理中心与和奥斯陆国际和平研究所性别平等、和平与安全问题中心共同组织。

对性别问题有敏感认识的和平协议及其执行情况

42. 和平协议中使用对性别问题敏感的语言，对所有问题来说都至关重要，并可以在建设和平阶段，在政治生活和代表性问题上，在恢复和发展进程中，为性别包容奠定基础。还能支持追究包括性暴力在内的基于性别的侵犯人权行为的责任。然而，在和平协议中纳入促进性别平等条款的做法仍然缺乏连贯性，数据显示其随时间的推移有显著的波动，并且自 2015 年以来有持续下降的趋势，2017 年签署的 11 项协议中只有 3 项(27%)载有此类条款(见图一)。[33] 此外，在 2000-2016 年期间签署的协议中，只有 7%提到执行性别条款的具体方式。[34] 去年，通过政府间发展管理局主导的南苏丹进程签订了《停止敌对行动、保护平民和人道主义援助准入协议》，其中载有与妇女和女孩的参与、权利及保护有关的条款。

图一

2010-2017 年签订的有无性别平等条款的和平协议数量



43. 虽然百分比的波动可以解释为是由于每年协议样本较少造成的，但追踪这些趋势和协议中的语言却可以深入了解促进和制约这种包容性的各种因素。例如，在一个包容性进程中若进行了直接投资，建立渠道促进妇女的切实参与和代表性，并提供和使用了性别方面的技术专门知识，那么相应地在协议中必定是对所涉问题有更为详细的条款。研究表明，在进程结束时缔结的全面协议更有可能包含强有力的实质性性别平等条款。[35] 对和平协议的组成部分进行持续跟踪和分析，

[33] 政治事务部自 2010 年以来对将性别平等问题纳入部分及全面的国家级和平协议的情况进行了跟踪，其数据已在我关于妇女与和平与安全的年度报告中向安全理事会作了汇报。政治事务部把停火或和平协议定义为在两个冲突当事方之间签署、打算终止或很大程度上转变暴力冲突、使其得到更为建设性的解决的合约。关于和平协议的信息，可查阅：http：//peacemaker.un.org/。

[34] Christine Bell and Kevin McNicholl，“Implementation of gender provisions in peace agreements: an overview of the PA-X database”(即将出版)。

[35] Katrina Lee-Koo and Jacqui True，“Toward inclusive peace：mapping gender-sensitive peace agreements 2000-2016”(Monash University，April 2018)。

有助于汇集更多良好做法和方式，为今后的协议提供借鉴，以支持包容和可持续的和平。开源数据库的增长促进了比较分析，有助于更清晰的决策和实践。[36]

44. 性别平等条款目前呈下降趋势，现有条款的质量也参差不齐，因此有理由加倍努力促进性别包容的进程和协议。这就需要增加投资、促进妇女直接出席谈判和努力建立性别均衡的调解小组等，成员精通性别平等义务和妇女、和平与安全事务。还需要在相关问题上获得性别平等专题技术专门知识，建立促进性别平等的咨询机构或委员会，开拓渠道，与妇女民间社会组织和受影响社区进行直接协商。

45. 和平进程并不会随着和平协议的签署或国家对话进程的完成而结束——通常这只是开始。对妇女和女孩而言更是如此，往往在冲突正式结束后，她们仍然遭受暴力，安全继续得不到保障。迄今为止，在监测和平协议执行情况的各种安排和方法中，很少有关注性别平等条款的。至于妇女的融入和切实参与问题，就更少有人关注了。

46. 对 2000 年至 2016 年通过的 1 500 项和平与政治协议(140 个进程)的分析显示，只有 25 项协议提到了妇女参与执行协议的作用。[37] 证据继续表明，列入这些条款和妇女参与和平进程，直接关系到改善性别平等的成果及和平协议的执行，并且达成的协议也会更持久。[38] 在几内亚比绍，妇女促进小组为防止政治紧张局势升级做出了贡献。这些倡导努力的直接结果是，几内亚比绍总统与议会议长、总理、最高法院院长以及几内亚和佛得角非洲独立党和社会革新党的领导人举行了双边会谈(见 S/2017/695 和 S/2018/771)，从而为 2018 年 6 月该国政治僵局的最终突破做出了贡献。我呼吁会员国和联合国系统确保将妇女的声音和经验纳入各种进程，包括通过支持民间社会，与之进行接触，并为她们的参与创造有利环境。这包括始终如一地致力于这种合作，并采取步骤消除本报告中所述妨碍她们参与的实际和结构性障碍。

47. 让我感到鼓舞的是，这一领域的研究越来越多，对良好做法也在进行记录整理。例如，在哥伦比亚，通过 Kroc 国际和平研究所的“晴雨表倡议”，采用“日常和平指标”的创新数据收集方法支持了对哥伦比亚革命武装力量和哥伦比亚政府的遵守情况进行持续的监测和核查。定期发布简报，要求冲突各方对公众和国际社会负责，并利用各种来源，包括短信、协商和面谈等收集数据。对和平协议的条款进行监测，辅之以适当供资用于这些活动，已经并能够继续确保所有条款，包括针对具体性别或与性别平等有关的条款得到执行。没有执行，即使再完善的条款也不会有力量。我鼓励会员国支持和资助这些工作，包括监测和平协议中与

[36] 妇女署，《妇女切实参与和平谈判和执行和平协议》(见脚注 23)。

[37] 方法论概述详见和平协议数据库项目，定义。在该数据库中，和平协议指“经冲突各方讨论并由某些或所有当事方彼此商定的处理冲突以期结束冲突的正式、可公开获得的文件。”

[38] Coomaraswamy，*Preventing Conflict*，p. 41；详见 Jana Krause，Werner Krause and Piia Bränfors，“Women’s participation in peace negotiations and the durability of peace”，*International Interactions*，vol. 44，No.6(2018)；and Christine Bell，“Text and context：evaluating peace agreements for their ‘gender perspective’”(New York，Political Settlements Research Programme and UN-Women，2015)。

性别有关条款的执行情况；考虑采取暂行特别措施，[39] 比如性别配额；拿出明确的办法让民间社会参与各执行机制。

四. 区域和国家战略

48. 推进妇女、和平与安全议程的首要责任在会员国。因此，妇女、和平与安全协调中心网络还有很多工作要做，去争取急需的政治支持，为 2020 年指导战略和联合行动，巩固成果。该网络是一个重要论坛，可以发展伙伴关系、分享良好做法、支持国家和区域层面的执行、提供创新办法促进为妇女、和平与安全问题提供持续、可预测的供资。现在是该网络成立的第二年，由德国担任主席，西班牙和纳米比亚为三领导国成员，妇女署担任秘书处，目前包括 83 个成员国和区域组织。在 4 月于柏林举行的首都级会议上，成员们就参与和代表权、问责制、宣传以及建立联盟推进议程等问题提出了具体建议(见 A/72/926-S/2018/669)。他们还对民间社会活动空间缩小和妇女人权维护者的安全风险增加等问题表示了关切。

49. 随着纳米比亚担任协调中心网络主席，下一次首都级年度会议将于 2019 年在温得和克举行。我注意到这其中的历史性意义。2000 年 5 月在联合国过渡时期援助团成立十周年之际发表的《温得和克宣言》和通过的《关于将性别观点纳入多层面和平行动主流的纳米比亚行动计划》，标志着纳米比亚担任安理会主席期间，向通过安全理事会第 1325(2000)号决议迈出了关键的一步。我呼吁该网络的所有成员利用这一时刻，在全球、区域层面，以及很重要的是在国家层面，以言行支持全面执行妇女、和平与安全议程。联合国随时准备支持这些努力。

50. 自我上一次报告以来，又有八个会员国[40] 通过了关于妇女、和平与安全的国家行动计划，从而使制定这些计划的国家或地区总数达到 77 个。(截至 2018 年 9 月)。[41] 需要继续开展国家战略和计划的监测、报告、评价和预算编制工作。所有行动计划中，只有 17 个计划在通过时有预算拨款，但现有计划中有 51 个(66%)设立了带有进度指标的监测框架。包括约旦和马里在内的几个会员国的经验表明，成本计算、预算编制、监测和评价框架，可成为规划和问责富有成效的

[39] 消除对妇女歧视公约委员会，关于暂行特别措施的第 25 号一般性建议(2004 年)。

[40] 阿尔巴尼亚、安哥拉、喀麦隆、危地马拉、约旦、黑山、摩尔多瓦共和国和突尼斯。

[41] 阿富汗、阿尔巴尼亚、安哥拉、阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、加拿大、中非共和国、智利、科特迪瓦、克罗地亚、捷克、刚果民主共和国、丹麦、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、冈比亚、格鲁吉亚、德国、加纳、危地马拉、几内亚、几内亚比绍、冰岛、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、日本、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、立陶宛、马里、黑山、莫桑比克、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、大韩民国、摩尔多瓦共和国、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、所罗门群岛、南苏丹、西班牙、瑞典、瑞士、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、多哥、突尼斯、乌干达、乌克兰、联合王国、美利坚合众国、巴勒斯坦国和科索沃。

组成部分。例如，马里现在有专门的技术专长来支持国家行动计划监测指导委员会的工作，据报告，这些委员会加大了计划执行的力度。

51. 随着阿富汗、尼日利亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰启动新的进程，会员国和民间社会继续努力实现执行工作的本地化。妇女和平建设者全球网络支持的本地化举措正在取得成果(见 S/2017/861，第 71 段)。在尼泊尔和菲律宾，地方计划加上当地妇女组织的持续宣传，使更多妇女参加地方选举。在乌干达，由于这些计划，地方区县对性暴力和性别暴力的应对和预防都有所加强。

52. 国家人权机构是追究侵犯妇女人权行为和预防这类行为链条中的关键环节。截至 2018 年 7 月 31 日，在本报告审查的 39 个国家和地区中，有 23 个设有被评为“A”级或“B”级的国家人权机构，5 个设有监察员机构。[42] 其中 14 个机构设有专门单位、部门或委员会，处理与妇女权利和性别平等有关的问题。

53. 截至 2018 年 8 月，已经通过 11 个[43] 关于妇女、和平与安全的区域框架，其中包括区域行动计划。2018 年 5 月，非洲联盟通过了《非洲大陆成果框架》，推动非洲会员国对妇女、和平与安全进行标准化监测和报告。非洲妇女领袖网络开始在中非共和国、科特迪瓦和刚果民主共和国建立国家分会，使该网络在妇女切实参政与切实参与和平与安全努力间关联问题上发挥更大影响，并扩大该网络在这方面的范围。我鼓励区域组织加强和推进这些努力，包括通过性别均等战略和行动来解决妇女切实参与问题。

五. 性别平等促进公正、和平与包容的社会

54. 本节介绍妇女、和平与安全交叉领域的最新情况，包括在紧急情况下获得教育和保健服务、性暴力和性别暴力、经济复苏、裁军、预防和打击暴力极端主义和反恐怖主义、治理及法治和司法救助等。

A. 在人道主义行动中促进性别平等，增强妇女和女童权能，包括确保她们获得基本服务

55. 在受冲突影响的环境和人道主义环境中，妇女和女童在获得教育、身心保健与服务(包括性和生殖健康服务以及与艾滋病毒有关的服务)及孕产妇保健方面继续面临明显的重大障碍。2018 年，约有 1.36 亿人需要人道主义援助和保护，这一数字包括约 500 万名孕妇、青年妇女和女童以及 3 400 万育龄妇女。[44] 在许多这样的环境中，无法接受教育的女童人数高于男童。在科特迪瓦、斯里兰卡和也门等国，小学适龄女童的失学率是男童的 1.5 倍。然而，用于紧急情况下教育的

[42] 对外关系理事会，“妇女参与和平进程”。

[43] 南部非洲国家发展共同体、东非共同体、西非国家经济共同体、欧洲联盟、北大西洋公约组织、太平洋岛屿论坛、非洲联盟、大湖区问题国际会议、欧洲安全与合作组织、阿拉伯国家联盟和政府间发展组织。

[44] 联合国人口基金(人口基金)，“人道主义行动：2018 年概览”(2018 年，纽约)。可查阅：www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_HumanitAction_18_20180124_ONLINE.pdf。

人道主义资金仅占 2.7%。[45] 获得服务所面临的障碍不仅与危机期间保健系统与服务的崩溃和匮乏、经济依赖及暴力经历有关，还与冲突或危机前妇女对性和生殖活动的自主权有限以及性别不平等和歧视有关。这些数字与会员国关于提高服务质量和不让任何人掉队的承诺背道而驰，而这些承诺尤其与可持续发展目标 3、4、5 和 16 的进展密切相关。

56. 数据继续显示出令人不安的差距，包括孕产妇死亡率，其中冲突中和冲突后国家孕产妇死亡率几乎是全球比率的两倍。[46] 每天有 830 名妇女和少女死于妊娠和分娩有关的原因，其中 507 人位于受冲突或灾难困扰的脆弱国家——这些国家孕产妇死亡人数约占全世界总数的五分之三。[47] 在一些冲突和人道主义环境中，早婚、强迫婚姻和童婚的数量也有所攀升，这往往是为环境所迫，因为在这类环境中，家庭和社区消极应对经济负担或安全问题，或力图维护家庭荣誉。[48] 在也门，2017 年 18 岁以下女童的童婚率上升到 66%，在境内流离失所者众多的省份，有 44%的婚姻涉及 15 岁以下的女童。[49]

57. 在本报告所述期间，联合国人口基金(人口基金)利用生殖健康最低限度初步成套服务[50] 向 53 个国家的 1 080 万人提供了性和生殖健康紧急救生服务。虽然希望人口基金提供性和生殖健康方面专业知识的需求增加，但资金却出现短缺(2017 年为 9 000 万美元)，仅能满足当前需求的 20%。此外，2017 年人口基金在人道主义背景下向 36 个国家的 150 万青少年提供了性和生殖健康服务，并在 47 个国家对 20 815 名青年协调人、伙伴和志愿者进行了培训，使他们了解性和生殖健康问题及如何应对性别暴力。[51]

58. 我重申以往建议，即根据国际人权法，提供关爱儿童和青少年的、非歧视的全面保健服务和其他服务，包括性和生殖保健，特别是获得终止妊娠的安全服务以及心理健康服务和心理社会支持服务。我再次感谢联合王国和荷兰发挥领导作用，在人道主义危机中优先重视性和生殖健康及权利，我呼吁其他会员国参与这些工作。

---

[45] 联合国教育、科学及文化组织，“对教育的援助停滞不前，无法惠及最需要帮助的国家”，第 31 号政策文件，2017 年 5 月。

[46] 根据世界卫生组织提供的数据，2015 年，全球孕产妇死亡率为每 1 万例活产死亡 216 人。冲突中和冲突后国家的孕产妇死亡率是全球比率的 1.6 倍。

[47] 《2015 年世界人口状况：躲避风暴》(联合国出版物，销售品编号：E.15.III.H.1)，序言。

[48] 见 S/2018/250；另见 Girls Not Brides, “Child marriage in humanitarian settings”, thematic brief, August 2018。可查阅：https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2016/05/Child-marriage-in-humanitarian-settings.pdf。

[49] 人道主义事务协调厅提供的数据。

[50] 可查阅：http://iawg.net/minimum-initial-service-package/。

[51] 人口基金，“2018 年人道主义行动概览”。

B. 性暴力和性别暴力：包容性持久和平的主要障碍

59. 正如第二节强调的，不断有证据显示性别不平等和性别暴力与社会更易遭受内战和国家间战争存在联系，也与冲突中更严重的暴力形式有关。[52] 此外，研究发现冲突后的政治暴力与亲密伴侣的暴力行为显著相关。[53] 我们必须开始更加关注对妇女(包括青年妇女和女童)的持续暴力，并关注冲突中各种根据性别确定攻击目标和实施伤害的行为，包括针对残疾妇女和女童的行为，以及对男子和男童的性别暴力。这需要评估和处理具有暴力特征的男性气质以及战斗致死、酷刑、任意拘留、失踪和法外处决等伤害行为对特定性别造成的影响。

60. 我在关于与冲突有关的性暴力的最新报告中提请安理会注意 19 个令人关切的情形，并更新了确信涉嫌在武装冲突情势中实施或唆使实施强奸和其他形式性暴力的 47 个冲突方的名单。报告重点指出，受害者主要是在政治和经济上处于边缘地位的妇女和女童(见 S/2018/250，第 11 段)，而且出现了令人关切的新趋势，例如冲突各方利用性暴力攻击受迫害群体、改变这些群体的集体特征，以及控制土地和资源。前几次报告中指出的贩运人口[54] 等行为仍然猖獗，罪行不断发生且不受惩罚。在一些情况下，幸存者仍在等待 10 多年前的罪行受到法律制裁，污名化继续对幸存者和强奸生下的儿童产生具有性别特征的影响。我促请所有相关利益攸关方执行报告中提出的针对具体国家的建议及总体建议。

61. 妇女人权维护者、妇女政治领导人、记者、司法人员和安全部门工作人员、青年妇女活动人士和民间社会领导人继续成为攻击目标，她们遭受攻击的比率令人震惊，而这往往是因为她们向冲突的根源发起了挑战，例如挑战腐败、治理缺陷、获得土地和资源的权利以及社会中关于家庭与性别角色的传统观念。这些人包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者，以及被认为是他们中一员的人或者为他们主张权利的人。在 2017 年获得妇女参与发展协会年度贡献奖的妇女中，有一半以上因为她们在哥伦比亚、刚果民主共和国、阿拉伯叙利亚共和国、也门等受冲突影响的国家所从事的工作而被谋杀，这一事实为我们敲响了警钟。[55] 我再次呼吁，根据那些遭受威胁的人的情况建立专门的保护机制，这些人包括因种族、族裔、能力、性取向、性别认同、经济地位和其他因素而受到交叉歧视的妇女。

62. 人口基金、联合国儿童基金会和其他机构将紧急情况下启动的干预措施制度化的努力令人鼓舞。例如，在乌克兰，妇女收容所和安全空间在设立之初是人道主

---

[52] 联合国和世界银行，《和平之路》。

[53] 例如，见 Monica McWilliams and Jessica Doyle, “Violent conflict, political settlement and intimate partner violence: lessons from Northern Ireland” (Edinburgh, United Kingdom, Political Settlements Research Programme, 2017); Jocelyn Kelly, “Intimate partner violence and conflict: understanding the links between political violence and personal violence” , cited as a background paper for United Nations and World Bank, in *Pathways for Peace*。

[54] 《贩运人口问题全球报告》(2016 年)(联合国出版物，销售品编号：E.16.IV.6)。

[55] Nana Darkoa Sekyiamah, Lejla Medanhodzic and Liz Ford, “Remembering women killed fighting for human rights in 2017”, *The Guardian*, 29 November 2017; and Association for Women’s Rights in Development, “Remembering: a tribute to women’s human rights defenders who are no longer with us”。

义应急行动的一部分，目前正被改建为一个更大的危机中心，并将移交给地方政府，由地方政府管理，这反映了一种新的具有连续性的方案拟订办法。此外，在马里和巴勒斯坦国等受冲突影响的地区，建立为幸存者提供全面援助的一站式服务中心已被不断证明是行之有效的。我认识到参与“紧急状况下防止性别暴力行动呼吁”的所有行为体为加强究责制、集体行动和地方主导的方案拟定付出了努力，并认识到人口基金在协调全球性别暴力责任区方面的领导作用。我鼓励所有相关实体继续与会员国合作，进一步加强对性别暴力的预防、风险缓解和应对措施。

C. 经济复苏和妇女获得资源

63. 对妇女而言，难以获得资产和生产资源使她们容易陷入贫困并遭受暴力，妨碍她们实现自己的权利，包括健康权、受教育权、就业权以及参与冲突后复原和建设和平工作的权利。因获取经济资源而引发的争端是造成冲突的最普遍因素之一，因此解决冲突中和冲突后的经济赋权问题是一项预防战略。在受冲突影响的国家和无冲突的国家，由于习惯法和成文法的影响，妇女的土地所有权和她们享有地权的机会微乎其微，在受冲突影响的国家，妇女只占土地所有者的 11.5%，在无冲突的国家中，这一比率为 13.4%。[56] 妇女有偿就业的可能性也低于男子。

64. 妇女获得资源问题上所体现的性别不平等以及妇女、青年妇女和女童被边缘化的现象不仅仅是冲突和动荡造成的，而且正如我以前关于这一主题的报告指出的那样，这也反映了冲突后的经济体优先对基础设施、采掘业和商业性农业进行大规模投资，却仅让妇女从事小规模和地方性活动(见 S/2016/861，第 50 段)。尽管联合国开发计划署(开发署)在 13 个国家[57] 提高了妇女和女童通过早期恢复方案下的临时就业所获得的货币收益，使 2017 年的估计数达到 1.83 亿美元，比上一年增加 144%，但平均而言，妇女和女童通过早期恢复方案获得货币等值收益的比率却下降到 38%。[58] 由于妇女获得生计的机会与整个家庭和社区的福利高度相关，[59] 因而这类方案必不可少。我鼓励联合国其他实体仿效妇女署、联合国环境规划署、开发署和建设和平支助办公室最近的作法，采用这一指标，以扩大证据基础，更好地评估在获得包括自然资源在内的资源方面以及在气候变化及和平等方面性别差异的变化。

65. 必须优先考虑妇女平等参与经济的权利，以及土地所有权、继承权和工作权等为平等参与创造先决条件的各项权利。会员国必须根据在可持续发展目标、《亚

---

[56] 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“性别和土地权利”，性别和土地权利数据库。可查阅：www.fao.org/gender-landrights-database/data-map/statistics/en。根据 15 个国家的可用数据汇总得到受冲突影响国家的情况。根据 89 个国家的数据汇总得到无冲突国家的情况。

[57] 布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、约旦、马里、毛里塔尼亚、巴基斯坦、南苏丹、苏丹、乌干达、乌克兰和也门。

[58] 2016 年为 47%，2015 年为 46%，2014 年为 38%。2017 年与前一年相比下降了 9%，这是因为也门项目的比重增加了十倍，使该指标达到 30%，而对也门而言，这是相对较好的表现。如果不算也门的数据，该指标将达到 50%。

[59] 妇女署，“妇女通过工作实现冲突后复原：妇女就业对冲突后家庭和社区福利的影响”(2012 年，纽约)。

的斯亚贝巴行动议程》和妇女与和平与安全议程框架下作出的承诺，将性别平等视角纳入发展和筹资框架及行动。为此，必须建设并加强能力以理解和分析导致不平等与冲突的相互交织的政治、社会和经济因素。我在以前报告中强调的许多挑战包括政治经济方面的挑战仍未解决。

66. 继上文提出加强妇女切实参与的下一步措施后，我确认需要更加重视经济复苏和妇女获得资源的权利以促进预防和保持和平，特别是在冲突和冲突后环境中这样做。我鼓励联合国各实体和会员国采取对性别敏感的创新型办法，以便在建设和平与冲突复原的过程中加速实现增强妇女经济权能的目标，为此必须确定哪些投资应先于妇女的经济复苏，并通过再投资扩大这方面的努力。从经济角度看，确保预算编制、资金流动和分配领域的透明度至关重要，这有助于会员国、区域组织和联合国掌握妇女经济复苏和获得资源所必需的再分配与再投资工具。我们必须做得更多更好，不仅因为这些领域和衡量标准无视性别差异，而且因为妇女日复一日因剥削、不平等以及社会、经济和文化权利受到侵害而遭受暴力。此外，无法为增强妇女经济权能进行投资意味着我们未能投资于和平，因为越来越多的证据表明增强妇女权能与预防冲突和增强复原力之间存在联系。

D. 推动妇女参与裁军、不扩散和军备控制

67. 裁军和军备控制在预防和结束暴力冲突方面发挥着关键作用，然而，世界正朝着军事化进程加剧、小武器继续扩散和国家间紧张局势恶化的方向发展。针对这些消极的全球趋势，我于今年 5 月启动了一项新裁军议程，载于《确保我们共同的未来：裁军议程》这一文件，该议程涵盖大规模毁灭性武器、常规武器以及新出现的战争手段和方法，[60] 旨在通过妇女切实参与等方式，与《妇女与和平与安全议程》的核心宗旨保持一致。

68. 如今，估计有 8.57 亿件小武器掌握在平民手中，[61] 这些武器常常卷入各种形式的暴力，例如强迫流离失所以及性暴力和性别暴力，包括男性亲密伴侣杀害妇女的行为。在 6 月举行的第三次联合国审查从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领执行进度大会上，各国重申了对防止、打击和消除轻小武器非法贸易的承诺。在 2016-2017 年报告所述期间，77 个国家提交了国别报告，其中 33 个国家报告说，已将性别平等视角纳入《行动纲领》的决策、规划和执行过程，11 个国家报告说，它们收集了按性别分列的数据，这些数据有助于更好地了解武器收集、所有权及相关影响的性别动态。[62] 我欢迎这些努力，并敦促更多国家进行这种数据分析与收集的能力建设。

---

[60] 《确保我们共同的未来：裁军议程》(联合国出版物，销售品编号：E.18.IX.6)。

[61] 全世界约有 10.13 亿件小武器，其中约 85%掌握在平民手中，而且大多数没有许可证。见 Aaron Karp,“Estimated global civilian-held firearms numbers”, Small Arms Survey Briefing Paper, June 2018。可查阅：www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf；另见 www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/stockpiles/civilian-inventories.html。

[62] 国别报告可查阅：http://smallarms.un-arm.org/national-reports/。

69. 尽管妇女在呼吁裁军的运动中发挥了历史性作用，但参与各种裁军工作的妇女人数仍然严重不足。2017 年，在联合国多边裁军会议上，只有四分之一的与会者是妇女。在第三次审查行动纲领大会的成果文件(A/CONF.192/2018/RC/3，附件)中，各国鼓励妇女充分参与、代表和领导与《行动纲领》有关的政策制定、规划和执行，例如在国家小武器委员会以及与社区安全、减少暴力、收集和销毁轻小武器、预防和解决冲突有关的各项方案中发挥作用。

70. 联合国外地特派团执行的裁军倡议提供的数据也显示，这方面的进展参差不齐。2017 年，在联合国中非共和国多层面综合稳定团和联合国-非洲联盟达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)支持的复员案例中，涉及妇女的案例分别占总数的 7%和 12%。虽然妇女平均只占复员战斗人员的一小部分，但不断有更多妇女作为直接受益人参与像减少社区暴力这样的社区项目。2017 年，在 5 个维持和平特派团实施的项目中，妇女参与的比例为 25%到 52%不等。直接以妇女为对象开展的项目旨在支持妇女组织，缩小教育差距，促进职业技能发展，并提供生计援助。

E. 防止和打击暴力极端主义和反恐怖主义

71. 安全理事会制裁名单指认的恐怖主义或暴力极端主义团体实施的暴力行为包括不加区分对平民使用暴力和以民用物体为攻击目标，将歧视妇女和女童作为组织力量，以及战略性地操纵性别规范和陈规定型观念，这些暴力行为持续造成毁灭性影响(见 S/2017/861)。伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)和博科圣地组织等许多团体以婚姻和性服务的承诺为诱饵来招募男子和男童、开展人口贩运活动、鼓励其他助长和强化暴力男性气质的性别歧视做法，使性暴力和性别暴力以及基于性取向[63] 和性别认同的迫害得以延续(S/2018/250，第 13 段)。其他恐怖主义和暴力极端主义团体也不断体现出具有暴力厌女倾向的基本意识形态和文化。

72. 采取对性别敏感的办法打击恐怖主义和暴力极端主义要求尊重、保护和促进妇女和女童的人权，将性别平等分析纳入主流，为旨在了解暴力极端主义和恐怖主义性别动态及影响的研究提供投资。它还要求在设计和执行预防与打击暴力极端主义和反恐措施时，确保妇女和妇女民间社会组织的代表权和切实参与。[64] 相关的反制措施，包括全面和有针对性的起诉、康复和重返社会方案，以及所有安全政策和战略，包括解除武装和复员，也必须对性别问题有敏感认识。提供更多按性别和年龄分列的数据，开展更多实质性研究，探讨妇女如何看待被指认为恐怖主义或暴力极端主义的团体以及她们与这些团体的关系，这些做法将指导我们在这一领域取得成功。[65]

---

[63] 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会，关于阿拉伯叙利亚共和国境内侵犯人权和违反国际人道主义法行为的会议室文件，2016 年 7 月 21 日至 2017 年 2 月 28 日，第 110 段。可查阅：www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/regularsessions/session34/pages/listreports.aspx。

[64] Coomaraswamy, *Preventing Conflict*。另见 Fionnuala Ní Aoláin and Jayne Huckerby, "Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to – Part II", Just Security, 3 May 2018。可查阅：www.justsecurity.org/55670/gendering-counterterrorism-to-part-ii/。

[65] S/2017/861，第 44-45 段。反恐怖主义委员会执行局与妇女署，2018 年 7 月 18 日在纽约举行的专题讨论会总结报告。可查阅：www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Summary-report_final.pdf。

73. 在恐怖主义和暴力极端主义的影响下，妇女和女童遭受的暴力侵害是广泛和复杂的，人身暴力往往导致社会污名化、经济困难和歧视。[66] 我鼓励会员国和各实体根据妇女的这些遭遇调整应对措施，同时也为这方面已经付出的努力感到鼓舞。

74. 反恐和国家安全政策对不同性别有特定影响，包括对妇女组织和青年组织的影响，也包括对被怀疑或判定与国家列名团体有关联的妇女的影响。会员国以及安全理事会和整个联合国系统都有义务确保预防和打击恐怖主义和暴力极端主义的各项努力符合妇女与和平与安全议程下的所有承诺，并具有包容性、协调一致、立足人权、对性别敏感。[67] 我对复原和重返社会方案的范围扩大，但对复原方案监督有限以及滥用紧急状态等侵犯人权的行为日益感到关切(A/HRC/37/52，第 72 段)。我感到欣慰的是，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)努力确定并处理针对恐怖主义的刑事司法对策的性别层面因素。

75. 我鼓励所有会员国在各项努力中坚定不移地履行《联合国全球反恐战略》和安全理事会决议所体现的对国际法的承诺。我鼓励毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局、人权高专办、妇女署和其他相关实体继续与会员国合作，将性别分析作为核心内容纳入各项工作的主流。我鼓励会员国审查国家反恐政策对不同性别的具体影响，注意到现有良好做法的实例。

76. 为了加强妇女在反恐工作中的代表权和切实参与，我高兴地报告，我在 2017 年任命首位女性担任助理秘书长兼反恐怖主义委员会执行局执行主任职务。由于反恐历来是男性主导的领域，我承诺特别关注该领域的性别平等问题。2018 年初，联合国反恐办公室承诺在各级人员配置方面加强落实性别均等战略。我敦促会员国也考虑在国家和区域层面实施该领域的性别均等战略。[68]

77. 妇女的切实参与包括妇女和妇女民间社会组织参与确定安全领域的优先事项和工作，并解决问题的根源(安全理事会第 2396(2017)号决议，第 39 段)。然而，我感到关切的是，最近的研究数据显示，在直接受恐怖主义和暴力极端主义影响领域工作的基层妇女组织中，有 90%的组织报告说，“反恐措施总体上对和平、妇女权利和性别平等工作产生了不利影响。”[69] 这表明，显然必须提供更完善的

[66] Joanne Neenan, Closing the Protection Gap for Children Born of War, The London School of Economics and Political Science Centre for Women, Peace and Security, June 2018。可查阅：www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2018/LSE-WPS-Children-Born-of-War.pdf 。

[67] Arun Kundnani and Ben Hayes, “The globalisation of Countering Violent Extremism policies: Undermining human rights, instrumentalising civil society”, Transnational Institute, February 2018。可查阅：www.tni.org/files/publication-downloads/the_globalisation_of_countering_violent_extremism_policies.pdf。

[68] 截至 2018 年 8 月 14 日，反恐怖主义委员会执行局的女性工作人员总体比例为 53%，见 www.un.org/gender/content/united-nations-secretariat-data。截至 2018 年 8 月，反恐怖主义办公室只在 P-4 和 P-3 职等实现了性别均等，而工作人员中妇女的比例仅为 39%。

[69] Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security, March 2017。可查阅：https://law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf。

咨询服务和支助，包括提供资金，使妇女组织能影响和控制该领域今后的方案拟定工作。

78. 我敦促会员国和负责执行安全理事会第 2242(2015)号决议及《联合国全球反恐战略》的联合国实体将上游的预防工作和有效接触妇女民间社会组织列为优先事项。我认识到并欢迎澳大利亚、日本、约旦、荷兰、挪威、阿拉伯联合酋长国和联合王国等会员国继续为研究和方案拟定工作提供支持，包括与国际反暴力极端主义卓越中心、Al-Hayat 民间社会发展中心选举监督方案、WO=MEN 和荷兰性别平台等民间社会行为体一道提供支持。

79. 在妇女署和反恐怖主义委员会执行局伙伴关系的推动下，两机构首次向安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会联合通报了情况，[70] 将妇女署专家提供的性别平等专门知识纳入了 2017 年开展的各项评估任务，并在新的对性别有敏感认识的研究领域加强了协作。我欢迎妇女署、反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义办公室为推进 2020 年全球战略审查继续保持伙伴关系，并期待妇女署、毒品和犯罪问题办公室以及其他在该领域工作的联合国实体彼此拓展伙伴关系。我鼓励反恐怖主义办公室继续在工作中纳入性别平等视角，包括为此推进同妇女民间社会组织的连贯有效的对话机制。

F. 治理与妇女的政治参与

80. 自我上一次报告以来，在加强冲突中和冲突后国家妇女政治代表权方面进展甚微。截至 2018 年 7 月，只有 17 个国家选出了女性国家元首或政府首脑，但没有一个是冲突后国家。2018 年 6 月，妇女拥有议会席位的全球比率为 23.8%。[71] 现有数据仍显示，冲突中和冲突后国家[72] 的女性议员数量低于全球平均数，在 16%的平均水平上徘徊不前。一个令人担忧的趋势是，在一些冲突中和冲突后国家，议会中妇女代表的比例有所下降。在黎巴嫩，尽管又有两名妇女当选为议员，使议会中妇女代表的比例从 3.1%上升到 4.69%，但冲突中和冲突后国家妇女代表的总体比例仍低于平均水平。[73] 关于候选人名单配额或当选代表配额(一种临时特别措施)使用情况的数据继续显示，配额有助于提高妇女代表比例。截至 2018 年 6 月，在采用法定配额的冲突中和冲突后国家，妇女占有议会席位的比例为 19.82%，而不采用法定配额的国家，这一比例只有 12.1%。

81. 众所周知，妇女在充分切实参与和领导政治、经济与公共生活决策方面面临障碍。因此，需要加强并改进努力，确保支持妇女参与，并确保会员国执行暂行

[70] 联合国，“妇女署和反恐执行局向安全理事会委员会联合通报反恐工作的性别层面问题”，2017 年 3 月 31 日。可查阅：www.un.org/sc/ctc/news/2017/03/31/un-women-cted-jointly-brief-security-council-committee-gender-dimension-counter-terrorism-efforts/。

[71] 各国议会联盟，国家议会中的妇女数据库，截至 2018 年 6 月 1 日的数据。可查阅：http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010618.htm。

[72] 2017 年有维持和平或特别政治任务的国家和 2017 年接受建设和平基金方案资金的国家。

[73] 各国议会联盟，关于各国议会的 PARLINE 数据库。可查阅：http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp。

特别措施，履行《消除对妇女一切形式歧视公约》下的承诺，同时考虑到消除对妇女歧视委员会第 25 号一般性建议和可持续发展目标 5。还需要完善所有政治参与领域的数据和相关报告。我感到欣慰的是，可持续发展目标指标 5.5.1(b)(即妇女在地方政府席位中所占比例)的数据收集和分析方法得到改进，并欢迎乌干达等国的努力，该国正在收集这些数据。[74] 我希望这些实例有助于加强相关领域的统计和分析能力，例如加强关于妇女参选登记和投票率的数据和分析。

82. 我欢迎进一步关注消除政治中的暴力侵害妇女行为，[75] 这同妇女与和平与安全议程的进展密不可分。在冲突和冲突后环境中，妇女参政面临的威胁以及保护工作面临的挑战往往加剧，阻碍妇女参与政治过渡和巩固和平的各项工作。

G. 法治以及妇女诉诸司法和获得安全保障的机会

83. 歧视性法律和做法妨碍妇女、青年妇女和女童享受充分、平等的法律保护，妨碍她们在人权受到侵犯时获得公正的结果。我重申，改善妇女和女童诉诸司法的机会对于实现各项可持续发展目标，特别是目标 5、10 和 16 至关重要。冲突和非冲突背景下的结构性不平等、贫穷和歧视现象减少了妇女、青年妇女和女童了解自身权利的机会，妨碍她们在冲突之前、之中和之后诉诸司法。

84. 妇女在过渡时期正义和法治机构中的任职比例依然失衡。截至 2018 年 7 月 1 日，在联合国支助的各真相与和解委员会中，女委员仅占 30%。在哥伦比亚，11 名委员中有 5 名女性(占 45.5%)；在冈比亚，11 名委员中有 4 名女性(占 36.4%)；在突尼斯，9 名委员中有 4 名女性(占 44.4%)；在马里，25 名委员中有 5 名女性(占 20%)。在中非共和国，特别刑事法院 11 名治安法官中仅有 3 名女性(占 27.3%)。我欢迎哥伦比亚任命妇女出任过渡时期高级司法职位，包括出任失踪人员搜索单位主任及和平特别司法管辖机制主席，后者 54.9%的司法小组成员也由女性担任。在冈比亚，通过政府、民间社会和联合国的共同努力，建立了民间社会协调机制，制定了将性别问题纳入过渡时期正义进程主流的各项计划。

85. 会员国一再承诺加大使用人权监测和报告机制，包括人权理事会普遍定期审议机制，以便对侵犯妇女和女童人权、包括在冲突和冲突后环境中侵犯妇女和女童人权的行为进行究责(S/2017/861，第 72 段)。2017 年，人权理事会特别程序共发出 497 份函件，其中 36 份涉及 21 个冲突中和冲突后国家的妇女人权和侵犯人权问题。[72] 函件撰写者提出以下指控：杀害、奴役、贩运人口、实施性暴力、强迫劳动、致使流离失所、骚扰和威胁女性人权维护者和女法官、在土地所有权方面进行歧视、拒绝提供食物、医疗保健机会、安全饮用水和卫生设施、出于政治动机进行起诉以及绑架妇女和女童进行性剥削。

86. 截至 2018 年 7 月 31 日，人权理事会还收到了有关布隆迪(A/HRC/36/54)、刚果民主共和国东西开赛地区(A/HRC/38/31)、缅甸(A/HRC/39/64)、南苏丹

[74] 妇女署，《将承诺转化为行动：2030 年可持续发展议程中的性别平等问题》(2018 年)，方框 3.2，第 97 页。

[75] A/73/301；联合国开发计划署和妇女署，《防止选举中的暴力侵害妇女行为：方案拟订指南》(2017 年)。

(A/HRC/37/71)、阿拉伯叙利亚共和国(A/HRC/37/72)和也门(A/HRC/39/43)的独立人权调查报告。报告记录了严重侵犯妇女和女童人权行为以及普遍存在的性暴力和性别暴力，包括布隆迪的性酷刑(见 A/HRC/36/54)、刚果民主共和国的在家庭成员面前实施轮奸(见 A/HRC/38/31)、南苏丹的强奸和残割性器官行为(见 A/HRC/37/71)。人权理事会设立的缅甸问题国际独立实况调查团发现，性暴力是缅军刻意使用的震慑、恐吓或惩罚平民的“标志性”战略，此类侵犯人权行为应作为被控的灭绝种族罪的一部分予以调查和起诉(见 A/HRC/39/64)。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会发布了委员会首份关于性犯罪和性别犯罪的专题文件，对发生在阿拉伯叙利亚共和国各检查站、拘留场所、街道和家庭的性暴力行为进行了令人痛心的描述，所记录的大多数案件为叙利亚政府军及其关联民兵所为。有必要专门设置性别问题专业人员，记录各类侵犯人权行为，并以专业精神和伦理态度收集证据，用于追究性犯罪和性别犯罪的行为人的责任。2017 年和 2018 年，妇女署、司法快速响应倡议和人权高专办在人权理事会各项授权任务中开展密切合作，包括为此部署了性别平等问题顾问或性暴力问题调查人员。

87. 2017 年，消除对妇女歧视委员会继续就执行妇女与和平与安全议程以及关于预防冲突、冲突中和冲突后局势中的妇女的第 30(2013)号一般性建议(CEDAW/C/GC/30)和更新第 19 号一般性建议的关于性别暴力侵害妇女行为的第 35(2017)号一般性建议(CEDAW/C/GC/35)与各国进行了接触。2017 年，该委员会审查了 28 个公约缔约国的定期报告，并在给其中 18 个缔约国的结论性意见中讨论了和平与安全相关问题；本报告对 18 个国家中的 6 个国家进行了审议。[76] 委员会在给 11 个非冲突国家的结论性意见中提及妇女与和平与安全议程。[77]

88. 在过渡时期和受冲突影响的背景下，过渡时期正义机制和法治机构是确保对侵犯妇女、青年妇女和女童人权以及歧视妇女、青年妇女和女童的犯罪人追究责任、处理罪行和转变境况的重要工具。这包括全面的、以幸存者为重点、以社区为主导的各项倡议，这些倡议有力增加了诉诸司法的机会。令我依然感到鼓舞的是，会员国、联合国实体和民间社会组织开展协作，增加妇女诉诸过渡时期正义的机会，推动以幸存者为重点的进程。例如，2018 年，科索沃政府成立了一个委员会，负责与受害者协会密切合作，向冲突中性暴力幸存者提供赔偿；该委员会是民间社会多年积极活动的结果，获得了妇女署和欧洲联盟联合创新伙伴关系的支持，该伙伴关系旨在推动对性别问题有敏感认识的过渡时期正义(见 S/2017/861)。

89. 司法是和平与和解的一个基本方面。性犯罪和性别犯罪以及其他严重违反国际刑法的行为必须受到调查和起诉。我欢迎任命安全理事会第 2379(2017)号决议所设伊拉克调查小组特别顾问，欢迎协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉

[76] 布基纳法索(CEDAW/C/BFA/CO/7)、萨尔瓦多(CEDAW/C/SLV/CO/8-9)、危地马拉 CEDAW/C/GTM/CO/8-9)、尼日尔(CEDAW/C/NER/CO/3-4)、斯里兰卡(CEDAW/C/LKC/CO/8)、乌克兰(CEDAW/C/UKR/CO/8)。

[77] 此外，2018 年 7 月，负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表与消除对妇女歧视委员会签署了一项合作框架，旨在解决冲突中性暴力的结构性和根源性问题。

伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制持续开展工作(见大会第 71/248 号决议)，以推动按照国际标准对性犯罪和性别犯罪进行有效调查(见 A/72/764)，包括为此将性别平等视角纳入总体工作以及设置专门的性别问题专业人员。

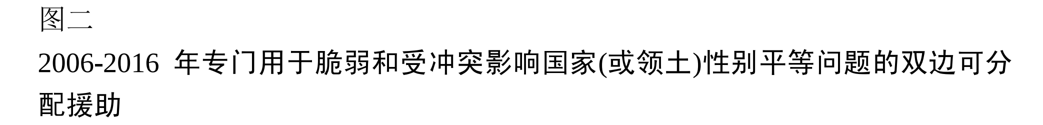
90. 冲突后和其他危机局势下法治领域警务、司法、惩戒工作全球协调中心由维持和平行动部和开发署牵头，人权高专办、联合国难民事务高级专员公署、妇女署和毒品和犯罪问题办公室参与合作。这项安排继续在有关妇女诉诸司法的机会以及保护免遭性暴力和性别暴力的干预措施方面取得进展(见 S/2017/861)。在海地，这项安排支持了过渡进程，从而确保性别平等承诺被有力地纳入进程，目的是加强妇女诉诸司法的机会，推动妇女在司法和安全机构中参与政治并发挥领导作用，加强对妇女的安全保障，支持建立对性别问题有敏感认识的国家立法、规划和问责制框架。对警务、司法惩戒工作全球协调中心进行独立审查为扩大这项安排的法治援助规模提供了机会。

六. 为妇女与和平与安全议程提供资金

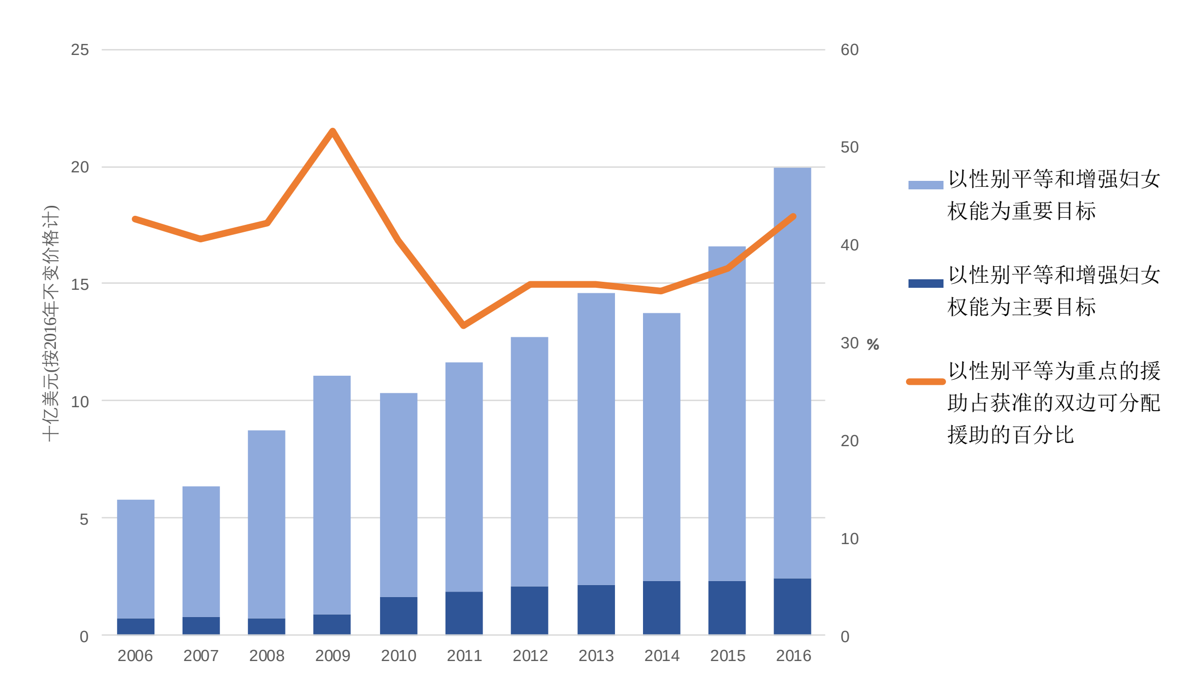
91. 受冲突影响国家的妇女和女童所需基本服务长期供资不足，促进性别平等以及促进妇女参与和领导和平与安全领域的举措同样供资不足。虽然用于促进脆弱国家局势中的性别平等的双边援助总体[78] 有所增加，但是以性别平等为优先事项的方案获得的专门支助仍然很少。2015-2016 年期间，平均每年收到 185 亿美元，用于支持在脆弱和受冲突影响国家加强性别平等和增强妇女权能的方案，同比增长了 17%。[79] 然而，在受冲突影响国家，分配给以性别平等和增强妇女权能为主要目标的方案的双边援助总份额仍然较低，仅为向此类国家提供的双边援助的 5%。

[78] “援助”系指经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员承诺的可按部门分配的官方发展援助。截至 2018 年 7 月，该委员会有 30 个成员。

[79] 见 www.oecd.org/dac/stats/gender-related-aid-data.htm。



图二
2006-2016 年专门用于脆弱和受冲突影响国家(或领土)性别平等问题的双边可分配援助



92. 80%以上的专门援助由加拿大、欧盟机构、德国、日本、联合王国、美国和瑞典等主要捐助方捐赠。特别是瑞典和荷兰各自认捐了 20%以上的用于以性别平等和增强妇女权能为主要目标的方案的援助。[80] 阿拉伯联合酋长国外交与国际合作部在一项新倡议中启动了“100%妇女政策”，旨在确保到 2021 年 100%的双边和多边外国援助将把性别平等和增强妇女权能作为一项目标或把性别平等和增强妇女权能作为关键组成部分纳入方案拟定工作。

93. 对性别平等和增强妇女权能的承诺是国家、区域和全球可持续发展目标执行战略的关键部分。对 8 个集聚部门的初步估计表明，要履行《2030 年可持续发展议程》所载承诺，每年至少需要 2 万亿至 3 万亿美元的投资。受冲突影响的国家甚至需要更多的财政支助，才能实现这些目标。我表示注意到并确认妇女民间社会组织长期呼吁重新安排优先次序，更好地利用可用资金。[81]

94. 以性别为重点的援助增长缓慢，与此相反，2017 年全球军费开支达到了惊人的 1.74 万亿美元，比 2000 年增加了 57%。虽然世界上大多数国家将军费开支限制在国内生产总值的 2%以下，但一些国家现在的军费开支超过了国内生产总值的 3%，另一些国家现在将更多的公共资金用于军事，而非教育。[82] 此外，资金

[80] 经合组织，“贷方报告制度”，经合组织统计数据库，可查阅 https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1。

[81] 例如，使用“转移资金”这一主题标签，呼吁将资金从战争转移到性别平等与和平事项上。

[82] 见 www.sipri.org/databases/milex。

外流削弱了国家预算，限制了公共开支，从而削弱了社会的整体复原力。最新数据显示，发展中国家流出的资金是流入援助资金的 2.5 倍，[83] 有 3.3 万亿美元以外债利息、国外投资、汇回收入和资本外逃形式流出，这些资金转移净额中估计有 84%属于未记录的外逃资本，包括非法外流的资金(见 S/2017/861)。

95. 将支助建设和平的联合国管理资金中的至少 15%用于促进性别平等和增强妇女权能，是关于促进性别平等的建设和平七点行动计划中的一项基准。各实体取得的进展以及跟踪项目筹资的能力依然极不平衡。我设立了性别平等筹资问题内部高级别工作队，负责帮助建立基线，更一致地对内监测性别平等方面的支出，并就今后的资源配置提出宏大目标。我呼吁联合国相关实体建立专门制度，衡量进展情况并应对停滞或下降趋势。包括加拿大在内的越来越多的主要利益攸关方接受了确定最低目标的理念，这令我感到鼓舞。在性别以及妇女与和平与安全方面，对妇女署专门知识的需求持续存在，2017 年其和平与安全方案制定和人道主义干预预算仍为 7 100 万美元，与上一年相当。

96. 建设和平基金继 2016 年超额完成 15%的最低目标后，将 2017-2019 年期间用于促进性别平等的建设和平投资比例目标从 15%上调至 30%。2017 年，该基金通过改善性别平等主流化以及有针对性地拟定性别平等方案，使得这方面的资金比例达到 36%(见 A/72/740)。该基金的性别平等和青年促进倡议共计拨款 2 750 万美元，用于 13 个国家的促进性别平等和包容青年的建设和平项目。其中 1 600 万美元专门用于促进性别平等项目，1 100 万美元用于包容青年项目。我再次呼吁确保向建设和平基金提供每年至多 5 亿美元的适当财政支助。有了 30%这一新目标，充分供资的建设和平基金可以为促进性别平等的建设和平和保持和平工作提供重要支持。警务、司法、惩戒工作全球协调中心也报告了一种积极趋势，在中非共和国(16%)、马里、海地、巴勒斯坦国(各 20%)和索马里(27%)，联合拟定方案 15%以上的资金划拨用于促进性别平等和妇女权利。

97. 我感到关切的是，妇女领导的民间社会组织，包括许多在冲突一线活动的组织，其空间和供资有缩减迹象。2015-2016 年期间，平均每年向所有发展中国家妇女机构和组织提供 4.64 亿美元的双边援助。[84] 趋势分析表明，通过妇女非政府组织提供的援助比例自 2011 年起从 52.3%开始下降，此后一直低于该水平，2016 年为 48.1%。[85] 我呼吁捐助方扭转这种趋势，加大支持各类妇女非政府和政府组织牵头的倡议，包括妇女领导的残疾人组织牵头的倡议。尤其需要增加长期核心资金，确保妇女组织能够成功、安全地开展工作。财政承诺必须与依靠妇女民间社会组织实现集体议程的程度相匹配，包括为核心政策和方案规划的设计和制定工作提供捐助。

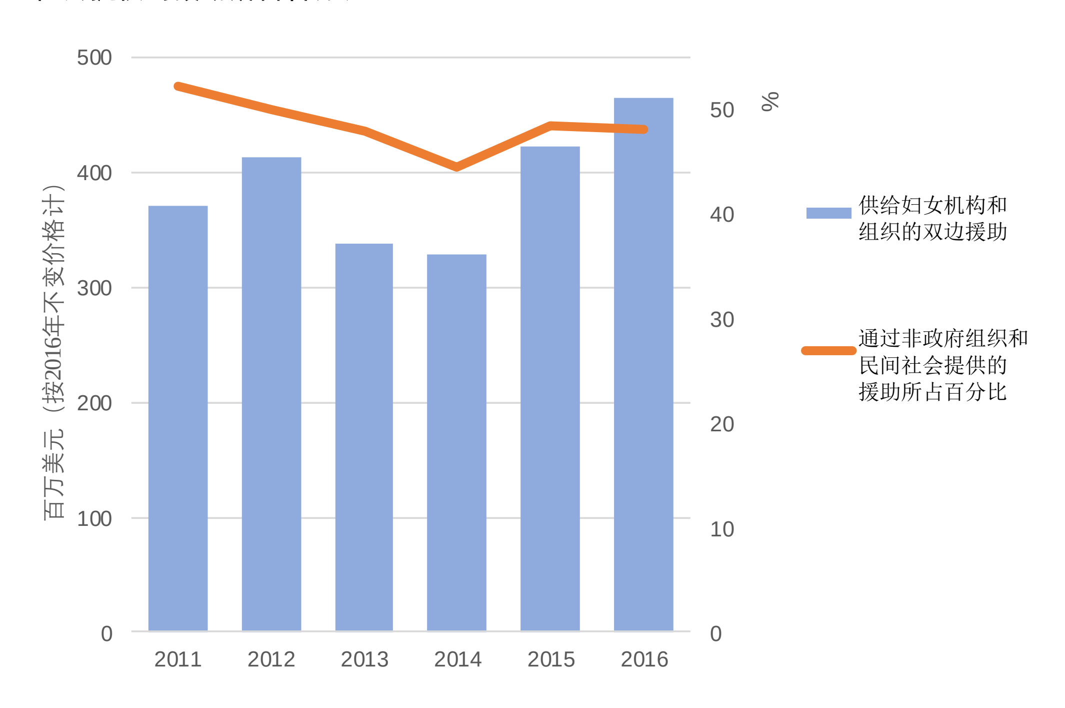
[83] 妇女署，《化承诺为行动》，第 129 页。

[84] 经合组织，“对性别平等和增强妇女权能的援助概况”，2018 年 7 月。

[85] 经合组织，“贷方报告制度”数据库。

图三

2011-2016 年提供给妇女机构和组织的双边援助以及其中通过非政府组织和民间社会提供的援助所占百分比



98. 妇女和平与人道主义基金[86] 作为一项独特机制，专门致力于支持妇女组织开展和平与安全努力。迄今为止，该基金已向布隆迪、哥伦比亚、约旦、斐济、萨摩亚、所罗门群岛和瓦努阿图的 40 多个民间社会组织提供了资助。2018 年，在捐助方的支持下，该基金在伊拉克启动了干预措施。该基金为全球预防冲突工作提供了证据，注入了创新活力。我呼吁会员国增加对该基金的供资，帮助基金实现到 2020 年底筹集 4 000 万美元的目标。若实现 4 000 万美元的目标，基金就能够为符合受援条件的所有 24 个国家的地方和基层民间社会组织提供支持。

七. 安全理事会的工作

99. 我高兴地报告，安全理事会在若干工作领域取得进展。2017 年，包含一项或多项妇女与和平与安全规定的安理会决定[87] 数量增加，70.5%的决议[88] 和 88.8%的主席声明[89] 载有一项或多项此类规定。重要的是，包含一项或多项妇女与和平与安全规定且针对具体国家和区域情形的决定比例由 2016 年的 51%增至

[86] 见 http://wphfund.org/。

[87] 本报告中的安全理事会决定包括决议和主席声明。

[88] 安全理事会 43 项决议中，仅有 3 项仅提及性剥削和性虐待(第 2361(2017)号、第 2373(2017)号和第 2394(2017)号)。

[89] S/2017/861。见非政府组织妇女、和平与安全工作组，“2016 年联合国安全理事会中的妇女与和平与安全工作概览”，2017 年 6 月 13 日。可查阅 www.womenpeacesecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2016/。

75.7%，[90] 多项决议在述及妇女领导和参与问题时措辞更为有力，更加具体。例如，在伊拉克问题上，安全理事会强调需要让妇女平等参与即将举行的选举，平等参与稳定规划以及地方和民族和解(见安全理事会第 2367(2017)号决议)；在中非共和国问题(见第 2387(2017)号决议)和马里问题(第 2364(2017)号决议)上，延长任务期限时对妇女与和平与安全作了更严格的规定；安理会关于乍得湖流域问题的首个决议敦促区域各国政府确保妇女充分、平等地参与国家预防和解决冲突机构和机制，包括参与安全部门和反恐努力(见第 2349(2017)号决议)。

100. 与此同时，向安全理事会作情况通报的妇女领导人和民间社会妇女代表人数也在增加。来自民间社会的妇女通报人为安全理事会会议带来重要观点(见安全理事会第 2242(2015)号决议)。2017 年，来自民间社会组织的 7 名妇女和来自国家人权机构的 1 名妇女在区域或国别会议上作了情况通报；[91] 来自民间社会的妇女在 3 场专题公开辩论上作了情况通报。我高兴地注意到，一些会员国在担任主席期间以身作则，使进展又延续到了 2018 年。2018 年 3 月，荷兰邀请了更多来自民间社会的妇女进行国别通报，有 4 名此类妇女在安理会发言。[92] 荷兰还将阿富汗问题的通报重点放在妇女与和平与安全方面。2018 年 7 月，瑞典首次实现了安理会通报人性别均等；[93] 8 月，联合王国向通报人提供了关于将性别分析纳入发言主流的指导意见。我强烈鼓励安全理事会所有成员确保女性领导人和女性民间社会代表参与安全理事会的所有情况通报和辩论，我感谢非政府组织妇女、和平与安全工作组继续为会员国提供支持。

101. 2017 年期间，瑞典和乌拉圭担任安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组共同主席，该专家组秘书处设在妇女署，与联合王国保持密切协商关系。非正式专家组就阿富汗、中非共和国、伊拉克、马里、也门和乍得湖流域问题举行了专题会议，通过更加深入地分析妇女与和平与安全方面的关切和优先事项，帮助提高了情况分析质量，还帮助监测了进展情况。专家组讨论了马里和中非共和国为执行和平协议所设的多个委员会中女性代表人数严重不足的具体情况，以及阿富汗妇女在关于即将举行的和谈的谈判中明显缺席的情况。另外，还出现了不少积极的进展。过去两年内落实了第一次阿富汗问题会议上着重提出的多项建议，包括重新定位特派团的性别问题咨询专家；修正刑法典，以便按照国际标准定义强奸罪，并严禁狎戏男童。委派了妇女保护问题高级顾问，从而加强了联合国伊拉克援助团的能力，并将性别平等和增强妇女权能确定为特派团七大战略优先事项之一。

102. 所有列入妇女与和平与安全问题非正式专家组议程和安全理事会议程的国家都还有许多工作有待完成。我鼓励安全理事会成员在安理会和附属机构的发言

[90] 见 https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights-2017/index.html。

[91] 阿富汗(S/PV.7896，S/PV.8147)、刚果民主共和国(S/PV.7903)、乍得湖流域(S/PV.7861，S/PV.8047)、索马里(S/PV.7873)、南苏丹(S/PV.7906)、也门(S/PV.7954)。

[92] 通常，以前的主席会在通报人中安排一至两名来自民间社会的妇女。

[93] 在 7 月份安全理事会的 20 名通报人中，有 11 名女性，9 名男性。

和行动中，以及通过人权机构和各国大使馆等一切其他外交途径，继续依照惯例使用从非正式专家组处收到和共享的信息。我赞扬非正式专家组共同主席就上述会议开展后续工作，并与上述各国政府、区域组织和联合国进行接触。我感谢现任共同主席国瑞典和秘鲁在 2018 年巩固和扩大了非正式专家组的工作方案。

103. 安全理事会在本报告所述期间派出的 5 个实地访问团的成果文件[94] 也都提到了妇女与和平与安全问题，形式上既有访问团的书面报告(见 S/2017/403(乍得湖流域和 S/2017/757(埃塞俄比亚))，也有访问团牵头人或共同牵头人的情况通报。[95] 特别是在访问乍得湖流域期间，一些安全理事会成员向利益攸关方提出妇女与和平与安全相关问题不受重视，其中许多问题在前一个月举行的妇女与和平与安全问题非正式专家组会议的背景下也曾提出。我鼓励安全理事会成员将妇女与和平与安全相关规定纳入安全理事会实地访问团的职权范围，2017 年 5 个访问团中只有两个做到了这一点(见 S/2017/181 和 S/2017/871)。

104. 2018 年，在非洲妇女领袖网络的启迪下，以妇女与和平与安全为重点的高级别联合访问团继续开展工作(S/2017/861，第 7 段)。2018 年 7 月，常务副秘书长和非洲联盟妇女、和平与安全委员会主席特使访问了乍得、南苏丹和尼日尔。其他联合国领导人以及安全理事会 7 月主席国(瑞典)在不同时点加入了该访问团。访问团凭借广泛的代表性和丰富的专门知识，处理了妇女领导力、性暴力和性别暴力、防止激进化、暴力极端主义和恐怖主义、和平以及气候安全方面的相关问题。与 2017 年一样，安全理事会听取了访问团的成果通报。[96]

105. 2017 年，我向安全理事会提交的报告中有 84%提及妇女与和平与安全，包括 20 份国家和区域局势报告中的 16 份、所有 25 份特别政治任务定期报告以及 41 份维和行动定期报告中的 36 份。[97] 我期待我的特别代表确保在向安全理事会进行一切报告时都将对性别问题有敏感认识的冲突与和平分析纳入其中，我鼓励安全理事会成员在协商期间向外地领导人提出有关妇女与和平与安全的具体问题。

106. 将妇女与和平与安全考虑纳入制裁制度主流的潜力尚未得到充分发挥。2017 年，将冲突中性暴力和(或)性别暴力纳入指认标准的制裁制度增至 7 项。值得注意的是，新设的马里制裁制度明确提及性暴力和性别暴力，修正后的中非共和国制裁制度将性暴力规定为单独的指认标准。安全理事会还表示愿意对支持伊黎伊斯兰国、基地组织及关联个人、团体、企业和实体，且犯有贩运人口、买卖妇女和女童或强迫婚姻罪行的个人和实体进行制裁(见安全理事会第 2388(2017)号决议)。2017 年，安全理事会事务司与政治事务部性别平等与和平与安全股合作，为所有专家小组开设了妇女与和平与安全专题培训。过去，个人或实体即使

[94] 本报告所指成果文件包括书面报告、口头简报和主席声明。

[95] 见 S/PV.7894(乍得湖流域)、S/PV.7941(哥伦比亚)、S/PV.7994(海地)和 S/PV.8077(萨赫勒)。

[96] 见 S/PV.8306。

[97] 见非政府组织妇女、和平与安全工作组，“妇女与和平与安全工作概览”。

被列入安理会任务并由专家小组公开报告，也很少因为性暴力、贩运人口、性别迫害、有针对性的绑架、杀害妇女和女童或严重侵犯妇女人权行为而受到制裁。

八. 结论意见和建议

107. 在提交这份妇女与和平与安全问题年度报告时，我认识到，此类报告往往无法反映全球侵犯人权行为的范围和规模，也无法反映冲突和危机的短期和长期影响。此类报告还无法传达数字背后的个体故事、恐惧和悲剧，无法对许多妇女在最艰难境况下所展现的领导力、愿景和行动力给予适当的认可。年复一年，促进妇女在和平与安全领域发挥作用的承诺没有得到充分、必要的财政和政治支持。今年也不例外。

108. 在 2020 年到来前，我们的承诺正面临真正的考验。因此，我希望与会员国合作，继续调整我们的工作，充分履行对妇女与和平与安全作出的承诺。这方面的进展至关重要，关系到我们预防冲突、保持和平、实现不让任何人掉队的目标。

109. 操作障碍和体制障碍继续妨碍妇女在实质上充分参与各项和平进程。在这方面，我呼吁会员国和区域组织采取满足女性参与者需求的具体措施，克服此类障碍。我请在安全理事会中对该议程作出积极承诺的会员国将承诺与他们支持的和平进程中的积极行动联系起来。

110. 会员国的努力可以进一步推动妇女与和平与安全议程，办法是在各类论坛上倡导这一议程，并为负责建设性别事务咨询能力的专门员额分摊预算，支持加强联合国性别架构。

111. 我欢迎安全理事会妇女与和平与安全问题非正式专家组所作的贡献，鼓励安理会将非正式专家组收集的信息纳入其审议和成果，从而体现高质量性别冲突分析的真正影响。

112. 为了记录我们的集体成就，找出在履行妇女与和平与安全承诺方面存在的差距，我鼓励会员国在 2020 年安全理事会第 1325(2000)号决议 20 周年到来前启动国家和区域审查进程。

113. 在联合国和平行动方面，我将继续与我的高级管理人员合作，改善性别均等。我临时设立的关于在和平行动中落实性别均等的紧急措施工作组已经采取了大胆措施，以确保实现真正变革，并将发挥催化作用，推动本组织在和平行动中实现性别均等和地域多样性。

114. 我的特使和特别代表将在我的调解问题高级别咨询委员会的适当支持下，确定如何促进妇女有效参与联合国支持的和平进程。两人将努力把性别平等和性别均等纳入各方面工作，确保在各自团队中设置性别事务专门人员。

115. 预计到 2020 年，联合国系统内所有按规定需要进行妇女与和平与安全方面报告的实体都将制定对性别问题有敏感认识的冲突分析准则和机制。本着同样的

精神，我将继续确保我的发言、报告和简报，包括提交给安全理事会的发言、报告和简报考虑到对性别问题有敏感认识的观点。

116. 我呼吁联合国所有相关业务实体跟踪涉及妇女、和平与安全的针对性和主流化的预算拨款和支出。这些数据将有助于表明在达到或超过 2020 年前在建设和平背景下将至少 15%经费用于促进性别平等和增强妇女权能方案的目标方面取得的进展，并将为我关于妇女与和平与安全的年度报告提供资料。

117. 我重申希望审查和更新 2010 年提出的关于促进性别平等的建设和平七点行动计划，以便联合国系统在 2020 年达成协议。这项工作将由妇女署及政治和建设和平事务部牵头，由妇女、和平与安全问题常设委员会成员密切协作。我鼓励妇女署就改进数据收集和计量启动协商进程，以便在全球范围内监测趋势和进展情况。此类工作应考虑到针对妇女与和平与安全的新的数据倡议，考虑到增加和分列可持续发展目标各项指标数据的努力。

118. 最后，我打算在我的下一份妇女与和平与安全问题年度报告中评估 2015 年进行的三次和平与安全审查中提出的与联合国系统有关的妇女、和平与安全方面建议的执行情况。这项工作的结论和建议将为在安全理事会第 1325(2000)号决议通过二十周年之前的十二个月内开展更多具体行动提供依据。